

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2024:14

Efterkontroller inom bostadstillägg

En granskning av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se.

Göteborg 2024

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Louise Malmgren (projektledare), Stefanie König och Hannes Lagerlöf.

Sammanfattning

Bostadstillägg är en förmån som präglas av många fel. För att åtgärda detta har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utvecklat och förfinat både kontroller och efterkontroller. Syftet med den här granskningen är att undersöka vilken roll efterkontrollerna spelar för att se till att de uppgifter som ligger till grund för bostadstillägget är och förblir korrekta.

Efterkontroller är särskilt viktiga sedan myndigheterna som huvudregel fattar beslut som gäller tills vidare. Innan 2012 behövde personer som sökte bostadstillägg i regel lämna in en ny ansökan varje år, eftersom förmånen då var tidsbegränsad. Regeringen förväntade sig att tillsvidarebesluten skulle underlätta för enskilda personer att få bostadstillägg utan att behöva skicka in ansökningar varje år. Samtidigt såg regeringen en svårighet att upprätthålla kvaliteten i beslut utan ett återkommande ansökningsförfarande. Genom att myndigheterna hade utvecklat tekniska möjligheter att hämta in och räkna om uppgifter fanns det nu bättre förutsättningar för att bibehålla en hög kvalitet, eftersom besluten kunde baseras på uppdaterade uppgifter. Men det förutsatte också att myndigheterna skulle kontrollera kvaliteten löpande genom efterkontroller. Regeringen förväntade sig därmed att risken för fel skulle minska genom att myndigheternas ökade automatisering och sitt arbete med efterkontroller.

Även om efterkontrollerna är vårt huvudsakliga fokus redovisar vi i rapporten flera olika typer av kontroller. Det gör vi eftersom efterkontrollerna hänger ihop med det övriga kontrollarbetet som myndigheterna gör i handläggningen. Det är därför svårt att förstå hur efterkontrollerna fungerar utan att förstå det övriga kontrollarbetet.

Rapporten bygger på analyser av intervjuer vi har gjort med medarbetare på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den bygger också på studier av dokument från båda myndigheterna. Vi konstaterar att Pensionsmyndigheten på ett mer omfattande sätt har analyserat och redovisat förhållanden inom bostadstillägg jämfört med Försäkringskassan. Däremot skattar båda myndigheternas en likvärdig nivå av fel, även om Försäkringskassan ligger något lägre. Vi utesluter inte att det kan finnas olikheter i sammansättningen av felen. Enskilda uppgifter kan möjligen ge upphov till olika mycket fel på respektive myndighet. Men vi vet att det också finns likheter, såsom att förmögenhet orsakar relativt stora felutbetalningar på båda myndigheterna.

Utifrån de skattningar som är gjorda av myndigheterna och att båda myndigheter behöver hantera samma regelverk, med många uppgifter som återkommande förändras är vår slutsats att de problem som finns inom förmånen är omfattande och finns på båda myndigheter. Därför drar vi också slutsatsen att samma åtgärder behövs på båda myndigheterna för att minska felen.

Bostadstillägg är en komplex, behovsprövad förmån som ställer krav på individen

Bostadstilläggets regelverk är komplext och kan vara svårt att förstå för de som ansöker om förmånen. För att kunna fatta rätt beslut krävs det att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har detaljerade uppgifter om personens boendeförhållanden, bostadskostnader, inkomster och förmögenhet.

Bostadstillägg ska ge möjligheter till god bostadsstandard för personer med begränsade ekonomiska tillgångar och det är en förmån som är knuten till bostaden. Om den som söker bostadstillägg är gift eller sambo så påverkar även makens eller sambons inkomst och förmögenhet både om den sökande har rätt till bostadstillägg och hur stort bostadstillägget då blir.

Bostadstillägget baseras på vilka bostadskostnader och boendeförhållanden som personen har då hen ansöker om bostadstillägg. Den som ansöker om bostadstillägg hos antingen Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska fylla i inkomster av tjänst och näringsverksamhet, förmögenhet (tillgångar och skulder) och andra inkomster. Beloppen ska visa vad personen får under ett år, från ansökningsmånaden och tolv månader framåt, före skatt. Inkomsten bygger alltså på ett antagande om kommande inkomster. Den som ansöker ska också uppge vem som betalar ut inkomsterna, till exempel arbetsgivare, tjänstepensionsbolag eller banker. Den sökande behöver inte fylla i ersättningar som allmän pension och sjuk- och aktivitetsersättning som ligger till grund för bostadstillägget. Det beror på att myndigheterna själva har tillgång till de uppgifterna. Samtliga inkomster räknas sedan samman till en så kallad bidragsgrundande inkomst, som ligger till grund för myndigheternas beräkning av bostadstillägg.

Det är känt sedan länge att det ofta förekommer fel i utbetalningarna

Drygt 80 procent av alla ärenden inom bostadstillägg uppskattas innehålla fel, enligt de skattningar som Pensionsmyndigheten har gjort. Felen inom bostadstillägg är väl dokumenterade, och har redovisats i en rad tidigare granskningar som vi sammanställer i rapporten. Studierna visar sammantaget att det förekommer en stor andel fel i beslut om bostadstillägg.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) menar att det samtidigt är viktigt att uppmärksamma att många av felen är till nackdel för individen. En stor andel felaktiga belopp består av att personer med bostadstillägg, enligt Pensionsmyndighetens skattningar, får mindre i ersättning än vad de har rätt till, till följd av att uppgifter inte har uppdaterats. De flesta fel, sett till antalet, handlar alltså inte om att staten ska få tillbaka felutbetalda belopp utan snarare att de har betalat ut för lite. I rapporten påpekar ISF att detta förhållande är viktigt att uppmärksamma, speciellt med tanke på att bostadstillägget är riktat till dem med allra lägst inkomster. Vi konstaterar samtidigt att storleken på felbeloppen är större i utbetalningar där personen kan ha fått för mycket bostadstillägg, men i totalt sett färre ärenden.

Även om andelen felaktiga utbetalningar är stora så är spridningen i felbeloppen stor. Förändringar i förmögenhet och bostadskostnader ligger bakom den största delen av felutbetalningarna. Mycket tyder också på att det är vanligare med oavsiktliga fel än avsiktliga fel, och att felet oftare orsakas av den som söker bostadstillägg snarare än av myndigheterna.

Myndigheternas kontroller och hantering av ändrade förhållanden motverkar fel men det finns ändå problem

Handläggare kontrollerar många uppgifter i en ansökan innan myndigheten fattar beslut om bostadstillägg. Kontinuerliga signaler från myndigheternas it-system, så kallade impulser, underlättar för handläggarna att kontrollera tillsvidarebeslut och att ompröva beslut när det finns signaler om förändringar. Omräkningar är ytterligare ett verktyg för att se till att beslut som löper tills vidare grundar sig på korrekta uppgifter. Omräkningar innebär att vissa uppgifter hämtas in automatiskt och räknar om bostadstillägget så att beslutet grundas på uppdaterade uppgifter. Kapitalinkomster och vissa tjänstepensioner är exempel på uppgifter som hämtas in och räknar om bostadstillägg automatiskt varje år.

Vår granskning understryker också vikten av att myndigheterna så snabbt som möjligt tar hand om ändringarna som kommer från enskilda personer, så att de inte betalar ut fel belopp. Samtidigt konstaterar vi att läget inom handläggningen av bostadstillägg under lång tid har varit ansträngt, framför allt på Pensionsmyndigheten. Detta kan ha orsakat såväl fler som större felutbetalningar, både genom att försämma förutsättningarna för att genomföra efterkontroller och genom att det tidvis har tagit längre tid än vanligt att ta hand om ändringsanmälningar.

Därtill visar vår granskning att det finns uppgifter som är relevanta för beslut inom bostadstillägget som är svåra att kontrollera och som kräver betydligt större resurser att hämta in jämfört med att hantera uppgifter som myndigheterna hämtar in automatiskt. Dessa uppgifter kan i nuläget inte enkelt införlivas i de it-system som i övrigt förenklar handläggningen. Därmed måste myndigheterna antingen förlita sig på individens uppgifter, eller på manuella och tidskrävande kontroller. Vi konstaterar att uppgifter om bostadskostnader och förmögenhet ligger till grund för de vanligaste felet men kräver samtidigt i större utsträckning än andra uppgifter manuell kontroll.

Efterkontroller kompletterar övriga kontroller men är samtidigt mycket selektiva

Efterkontroller är ytterligare ett verktyg för att kontrollera att beslut som gäller tills vidare bygger på korrekta uppgifter. Vi konstaterar att efterkontrollerna kompletterar det övriga kontrollarbetet och åtgärdar fel som handläggningen inte har fångat upp men att de samtidigt är selektiva.

Den huvudsakliga efterkontroll som både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför är efterkontroller av inkomstavgifter. I dessa efterkontroller jämför myndigheterna den inkomstuppgift som ligger till

grund för bostadstillägget mot den inkomst som har fastställts i Skatteverkets beslut om slutlig skatt. Om dessa uppgifter om inkomst skiljer sig åt kan myndigheterna efterkontrollera ärendet. Myndigheterna gör ett urval av ärenden som har stora inkomstavvikelser och efterkontrollerar dem. Pensionsmyndigheten har också utvecklat sina urval av vilka ärenden som efterkontrolleras för att fånga potentiellt stora felutbetalningar.

Som komplement till inkomstkontrollerna gör Försäkringskassan efterkontroller av ärenden där det finns kända risker. Ju fler risker ett ärende har, desto större är sannolikheten att myndigheten väljer ut det för efterkontroll.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör också efterkontroller när de betalar ut bostadstillägg, för att till exempel kontrollera att kontouppgifterna är rätt och att utbetalning av stora belopp sker enligt en bestämd arbetsordning. Båda myndigheterna genomför även kontrollutredningar av enskilda ärenden när de misstänker att de uppgifter som de har fått är felaktiga.

Pensionsmyndigheten efterkontrollerar också alla uppgifter i ett slumpmässigt urval av ärenden, enligt sitt uppdrag om att vart fjärde år studera omfattningen av felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har under åren också genomfört efterkontroller av utvalda uppgifter, som ärenden med utlandsanknytning eller kontroller av vissa inkomster.

De efterkontroller som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför är begränsade på flera sätt. För det första efterkontrolleras relativt få ärenden sett till den totala andel fel som myndigheterna har skattat i ärendena. För det andra så tar efterkontrollerna sikte på de potentiellt största felutbetalningarna men missar den stora merparten av relativt sett mindre fel. Eftersom det är jämförelsevis få ärenden som efterkontrolleras så förblir många relativt stora, medelstora och mindre fel oupptäckta. Löper felutbetalningarna på under lång tid kan det leda till stora återkrav för den enskilda personen.

De huvudsakliga efterkontrollerna bygger också enbart på ett urval av uppgifter. Det innebär att de inte fångar upp fel i uppgifter som myndigheterna inte har automatisk tillgång till. Det gäller exempelvis bostadskostnader och förmögenhet, alltså de uppgifter som leder till störst andel felutbetalningar. Vår granskning visar att myndigheterna skulle behöva efterkontrollera fler uppgifter för att ytterligare minska de felaktiga utbetalningarna. Men det kräver mycket resurser eftersom det saknas register för eller samlad information om dessa uppgifter.

Slutsatser och rekommendationer

När reglerna inom bostadstillägg ändrades till att som huvudregel gälla tills vidare var syftet att göra det enklare att hantera förmånen, både för den enskilda personen och för myndigheterna som administrerar förmånen. Regeringen ansåg att det ändå kunde finnas kvar en risk för felaktiga utbetalningar i och med tillsvidarebesluten, men samtidigt menade regeringen att nya tekniska förutsättningar kunde upprätthålla en högre kvalitet i besluten jämfört med tidigare. På dessa sätt skulle en stor andel fel motverkas. Den tekniska utvecklingen skulle också effektivisera

handläggningen jämfört med tidigare. Vi drar slutsatsen att regeringens förhoppningar bara delvis har infriats. Denna slutsats drar vi eftersom myndigheterna fortfarande saknar möjlighet att enkelt och automatiskt kontrollera vissa viktiga uppgifter, trots att automatisk inhämtning och omräkning av relevanta uppgifter har bidragit till att minska felet för just dessa uppgifter. De främsta exemplen på uppgifter som inte kan hämtas in automatiskt är uppgifter om bostadskostnad och förmögenhet, vilka orsakar en stor del av felet.

Ett liknande förhållande föreligger för de efterkontroller som myndigheterna har utvecklat. Efterkontrollerna är träffsäkra när det gäller de uppgifter som myndigheterna har tillgång till, men de är selektiva när det gäller vilka uppgifter som efterkontrolleras, och de riktar in sig på ett relativt litet antal ärenden. Bostadskostnader och förmögenhet är även i relation till efterkontrollerna uppgifter som inte fångas.

Vi bedömer att det är nödvändigt att ta hänsyn till åtminstone två saker för att förstå varför fel kvarstår trots kontroller, omräkningar, impulser och efterkontroller på myndigheterna. Den första är bostadstilläggets konstruktion och den andra är vilka uppgifter som är svåra för myndigheterna att få automatisk tillgång till. Beslut om bostadstillägg grundar sig på många uppgifter som återkommande förändras och som blir fel om de inte fångas upp av it-system eller genom att den som får bostadstillägget uppfyller sin anmälningsskyldighet. Myndigheterna är alltså i realiteten fortfarande beroende av att enskilda personer kommer in med ändringar av uppgifterna. Det är förmodligen dessa ovan nämnda omständigheter som förklarar varför exempelvis uppgifter om bostadskostnader präglas av så många fel.

Vi konstaterar att det verkar vara svårt för den enskilda personen att göra rätt. Pensionsmyndigheten rapporterar till exempel att många med bostadstillägg tror att myndigheterna har tillgång till fler uppgifter än vad de egentligen har eller att de inte känner till sin anmälningsskyldighet tillräckligt väl, och att de därför avstår från att uppdatera uppgifter. Samtidigt uppmärksammar vi att uppdaterade uppgifter i en substansiell del av fallen – i drygt hälften av alla ärenden, enligt skattningar från Pensionsmyndigheten – skulle leda till ett högre bostadstillägg. Det mesta tyder på att de flesta felet är oavsiktliga. Vi bör därför ställa oss frågan om det är rimligt att förvänta sig att den enskilda personen ska kunna leva upp till den komplicerade anmälningsskyldigheten.

I ljuset av dessa slutsatser konstaterar vi att det finns åtgärder som myndigheterna kan genomföra inom den reglering som gäller för att i större utsträckning än i dag minska felaktiga utbetalningar. Samtidigt bedömer vi att detta bara delvis kommer att minska felutbetalningarna av bostadstillägg. Om regeringen delar ISF:s bedömning att det inom ramen för nu gällande regelverk inte går att mer genomgripande minska felaktiga utbetalningar behöver regeringen ta ställning till om regelverket behöver ses över. Utifrån granskningens resultat och våra slutsatser lämnar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) följande rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och regeringen.

Rekommendationer till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

- Se över möjligheten att utöka efterkontroller som tar sikte på stora felutbetalningar och genomför efterkontrollerna med minsta möjliga fördröjning.
- Se över hur myndigheten kan använda beståndsvården i arbetet för att minska felaktiga utbetalningar.
- Säkerställ att myndigheten hanterar ändringsanmälningar i ärenden om bostadstillägg skyndsamt för att minska risken för att pågående felutbetalningar blir onödigt stora.

Rekommendationer till regeringen

- Så länge regelverket inte ses över bör regeringen ta ställning till vilken nivå av felaktiga utbetalningar som är acceptabel och vid behov se till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillräckliga resurser för att anpassa sina kontroller och efterkontroller till denna nivå.
- Om regeringen bedömer att en acceptabel nivå på felaktiga utbetalningar inte kan uppnås inom ramen för nuvarande regelverk så bör regeringen ta initiativ till att se över regelverket. En översyn av regelverket bör i så fall syfta till att utreda hur bostadstillägg kan förenklas, både för enskilda personer och för myndigheterna, men också för att mer genomgripande minska felaktiga utbetalningar.



adress Box 1056, 405 22 Göteborg *besöksadress* Lilla Bommen 1, Göteborg
telefon 010-174 15 00 *e-post* registrator@isf.se *webb* www.isf.se